



KANCELARIA RADCY PRAWNEGO
BOGUSŁAW WOLNIEWICZ

ODPIS

Warszawa, dnia 8 września 2018 r.

Do:

Trybunału Konstytucyjnego
w Warszawie
al. Jana Ch. Szucha 12a, 00-918 Warszawa

Skarżący:

P P

reprezentowany przez:

Bogusława Wolniewicza, radcę prawnego,
nr wpisu na listę radców prawnych WA-
4933, doradcę podatkowego, nr wpisu na
listę doradców podatkowych 08354

adres do doręczeń:

Kancelaria Radcy Prawnego Bogusław Wolniewicz
ul. Jana III Sobieskiego 104/52, 00-764 Warszawa

Skarga konstytucyjna

Działając w imieniu Pana P P („Skarżący”), (odpis pełnomocnictwa z dowodem zapłaty opłaty skarbowej od pełnomocnictwa jest załącznikiem nr 1 do Skargi Konstytucyjnej),

na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji¹ oraz art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym²,

składam skargę konstytucyjną („Skarga Konstytucyjna”) w sprawie zgodności przepisu art. 203 pkt 2) PPSA³ (przepis w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2004 r. bez zmian

¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), („Konstytucja”).

² Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. Poz. 2072), („ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym”).

³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. Poz. 1369 ze zm.), („PPSA”).



KANCELARIA RADCY PRAWNEGO
BOGUSŁAW WOLNIEWICZ

do dnia złożenia Skargi Kasacyjnej) z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji - na podstawie którego to przepisu Naczelny Sąd Administracyjny („NSA”) w wyroku z dnia **maja 2018 r.** w sprawie o sygn. akt **(„Wyrok NSA”)**, sprostowanym z urzędu - w zakresie sentencji wyroku - postanowieniem z dnia **lipca 2018 r.** (odpis Wyroku NSA jest załącznikiem nr 2 do Skargi Konstytucyjnej) ostatecznie orzekł o konstytucyjnych prawach i wolnościach Skarżącego.

I. Przedmiot Skargi Konstytucyjnej

Wnoszę o stwierdzenie niezgodności art. 203 pkt 2)⁴ PPSA z art. 64 ust. 1 i ust. 3⁵, art. 31 ust. 3⁶ oraz art. 2⁷ Konstytucji.

Istota problemu w tej sprawie dotyczy tego od kogo w sprawach administracyjnych (szeroko rozumianych sporów obywatela z organami państwa zmierzających do sądowej kontroli legalności działania administracji), tj. czy od skarżącego w I instancji (obywatela / podatnika), czy od sądu administracyjnego I instancji, należy się zwrot - na rzecz organu administracji - kosztów postępowania kasacyjnego zasądzonych przez sąd administracyjny II instancji (kosztów wpisu, w tym wpisu stosunkowego, a także zwrot kosztów zastępstwa procesowego) w razie wadliwego (niezgodnego z prawem) rozstrzygnięcia sprawy przez sąd administracyjny I instancji, które to rozstrzygnięcie jest następnie usuwane z obrotu prawnego przez sąd administracyjny II instancji.

Zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu art. 203 pkt 2) PPSA, w sytuacji, gdy skargę kasacyjną od wyroku sądu administracyjnego I instancji wnosi organ administracji, a wyrok sądu administracyjnego I instancji zostanie uchylony przez sąd administracyjny II instancji z uwagi na jego wadliwość (niezgodność z prawem), to skarżący przed sądem administracyjnym I instancji (tj. obywatel / podatnik) jest zobowiązany do zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego na rzecz organu administracji, pomimo tego, iż:

- 1) przyczyną uchylecia wyroku sądu administracyjnego I instancji, było wyłącznie bezpośrednio działanie tego sądu (a nie jakiegokolwiek działanie skarżącego, tj. podatnika / obywatela), polegające na wydaniu wadliwego (niezgodnego z prawem) wyroku tego

⁴ Art. 203 pkt 2) PPSA „Stronie, która wniosła skargę kasacyjną, należy się zwrot poniesionych przez nią niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego: (...) 2) od skarżącego - jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej został uchylony wyrok sądu pierwszej instancji uwzględniający skargę.”

⁵ Art. 64 Konstytucji „1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. (...) 3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.”

⁶ Art. 31 Konstytucji „3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”

⁷ Art. 2 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”



KANCELARIA RADCY PRAWNEGO
BOGUSŁAW WOLNIEWICZ

sądu i która to wadliwość została skorygowana przez sąd administracyjny II instancji w wydanym przez ten sąd wyroku, oraz

- 2) podatnik / obywatel nie składał skargi kasacyjnej do sądu administracyjnego II instancji od wyroku sądu administracyjnego I instancji (a zatem nie wszczynał postępowania przed sądem administracyjnym II instancji).

Uszczerbek majątkowy - w postaci obowiązku zapłaty przez podatnika / obywatela zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego na rzecz organu administracji - zostaje zatem nałożony nie na podmiot, którego bezpośrednio działanie spowodowało ich poniesienie (tj. na sąd administracyjny I instancji albo na Skarb Państwa), ale zostaje nałożony na podmiot, którego działanie nie spowodowało w żaden sposób ich poniesienia (tj. na obywatela / podatnika, skarżącego przed sądem I instancji).

II. Podstawy Skargi Konstytucyjnej

II.1. Orzeczenie organu władzy publicznej naruszające konstytucyjne prawa i wolności

II.1.1. Wyrok NSA narusza konstytucyjne prawa i wolności Skarżącego.

II.1.2. W toku postępowania przed sądem I instancji w tej sprawie, Wojewódzki Sąd Administracyjny w W (,,WSA”) wyrokiem z dnia **grudnia 2015 r.** sygn. akt (,,Wyrok WSA”) w sprawie ze skargi Skarżącego na decyzję Dyrektora Izby Celnej w W (,,Dyrektor Izby Celnej”) z dnia **marca 2015 r.** nr w przedmiocie podatku akcyzowego (,,Decyzja Dyrektora Izby Celnej”):

- 1) uchylił Decyzję Dyrektora Izby Celnej,
- 2) zasądził od Dyrektora Izby Celnej na rzecz Skarżącego kwotę złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego (miarkując przy tym koszty zastępstwa zasądzone na rzecz pełnomocnika Skarżącego).

II.1.3. NSA po rozpoznaniu w dniu **maja 2018 r.** skargi kasacyjnej Dyrektora Izby Celnej od Wyroku WSA:

- 1) uchylił Wyrok WSA i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania WSA;
- 2) zasądził od Skarżącego na rzecz Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie (,,Dyrektor Izby Administracji Skarbowej”) na podstawie art. 203 pkt 2) PPSA - kwotę zł tytułem kosztów postępowania kasacyjnego (na tę kwotę składa się kwota zł (wpis od skargi kasacyjnej) oraz kwota zł (wynagrodzenie pełnomocnika organu administracji)).



KANCELARIA RADCY PRAWNEGO
BOGUSŁAW WOLNIEWICZ

W toku postępowania przed NSA, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej był reprezentowany przez radcę prawnego - pracownika tego organu administracji⁸.

II.1.4. Wyrok NSA jest ostateczny i nie podlega dalszemu zaskarżeniu, albowiem przepisy prawa (PPSA) nie przewidują środków zaskarżenia od wyroków wydanych przez NSA (art. 168 § 1 PPSA i art. 173 - art. 198 PPSA).

II.1.5. W Wyroku NSA orzeczono zatem ostatecznie o konstytucyjnych prawach Skarżącego (art. 79 ust. 1 Konstytucji), a więc w tej sprawie została spełniona przesłanka z art. 77 ust. 1⁹ ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

II.1.6. Skarżący oświadcza jednocześnie, iż od Wyroku NSA, będącego wyrokiem, o którym mowa w art. 77 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie został wniesiony przez Skarżącego nadzwyczajny środek zaskarżenia.

II.1.7. Niezależnie od tego, iż Wyrok NSA jest to wyrok kasacyjny w kwestii rozstrzygnięcia merytorycznego (w części dot. uchylecia Wyroku WSA), to Wyrok NSA w zakresie zwrotu - na rzecz organu administracji - kosztów postępowania kasacyjnego zasądzonych przez sąd administracyjny II instancji kosztów postępowania jest orzeczeniem prawomocnym i ostatecznym.

II.2. Wydanie orzeczenia na podstawie zaskarżonych przepisów

NSA w Wyroku NSA zasądził od Skarżącego na rzecz Dyrektora Izby Administracji Skarbowej - na podstawie art. 203 pkt 2) PPSA - kwotę zł tytułem kosztów postępowania kasacyjnego (na tę kwotę składa się kwota (wpis od skargi kasacyjnej) oraz kwota zł (wynagrodzenie pełnomocnika organu administracji)) pomimo tego, iż:

- 1) przyczyną uchylecia Wyroku WSA było wyłącznie bezpośrednie działanie WSA (błąd WSA polegał na wydaniu wadliwego, tj. niezgodnego z prawem wyroku w sprawie ze skargi Skarżącego; wadliwość ta została skorygowana przez NSA w Wyroku NSA (jednocześnie przy orzekaniu sędziowie WSA są niezawiśli i nie są związani skargą Skarżącego¹⁰), a zatem przyczyną uchylecia Wyroku WSA nie było jakiegokolwiek (w tym bezpośrednio) działanie Skarżącego, a
- 2) Skarżący nie składał skargi kasacyjnej do NSA od Wyroku WSA (a zatem nie wszczywał postępowania przed NSA).

⁸ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2017 r. Poz. 1393 ze zm.).

⁹ Art. 77 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym „Skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku (...).”

¹⁰ Zgodnie z art. 135 PPSA „Sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia.”

II.3. Podmiotowe prawa konstytucyjne naruszone przez ostateczne orzeczenie NSA (Wyrok NSA)

W ocenie Skarżącego, NSA naruszył zatem w Wyroku NSA:

- 1) art. 64 ust. 1 Konstytucji „*Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia*”;
- 2) art. 64 ust. 3 Konstytucji „*Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności*”;
- 3) art. 31 ust. 3 Konstytucji „*Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.*”
- 4) art. 2 Konstytucji „*Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.*”

II.4. Określenie sposobu naruszenia konstytucyjnych praw Skarżącego w Wyroku NSA

Naruszenie konstytucyjnych praw Skarżącego w Wyroku NSA polega na tym, iż NSA w Wyroku NSA zasądził od Skarżącego na rzecz Dyrektora Izby Administracji Skarbowej na podstawie art. 203 pkt 2) PPSA kwotę zł tytułem kosztów postępowania kasacyjnego (na tę kwotę składa się kwota zł (wpis od skargi kasacyjnej) oraz kwota zł (wynagrodzenie pełnomocnika organu administracji) pomimo tego, iż:

- 1) przyczyną uchylenia Wyroku WSA było wyłącznie bezpośrednie działanie WSA (błąd WSA polegał na wydaniu wadliwego, tj. niezgodnego z prawem wyroku w sprawie ze skargi Skarżącego), a zatem przyczyną uchylenia Wyroku WSA nie było nie jakiegokolwiek (w tym bezpośrednio) działanie Skarżącego, a
- 2) Skarżący nie składał skargi kasacyjnej do NSA od Wyroku WSA (a zatem nie wszczywał postępowania przed NSA).

Uszczerbek majątkowy po stronie Skarżącego w postaci obowiązku zapłaty przez Skarżącego kosztów postępowania kasacyjnego na rzecz organu administracji został zatem nałożony nie na podmiot, którego bezpośrednie działanie spowodowało ich poniesienie (tj. na WSA albo na Skarb Państwa), a na podmiot, którego działanie nie spowodowało w żaden sposób ich poniesienia (tj. na Skarżącego).

II.5. Dopuszczalność wydania merytorycznego rozstrzygnięcia - brak negatywnej przesłanki *ne bis in idem*

Na dzień złożenia Skargi Kasacyjnej, przepis art. 203 pkt 2) PPSA nadal obowiązuje. Zdaniem Skarżącego, wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny w tej sprawie jest ko-



KANCELARIA RADCY PRAWNEGO
BOGUSŁAW WOLNIEWICZ

nieczne dla ochrony konstytucyjnego prawa własności Skarżącego. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego stanowiłby bowiem podstawę do wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego w trybie określonym w przepisach PPSA.

II.6. Data doręczenia Skarżącemu Wyroku NSA

Wyrok NSA został doręczony Skarżącemu w dniu **10 sierpnia 2018 r.** ((i) skan pierwszej strony Wyroku NSA z prezentatą kancelarii pełnomocnika Skarżącego wskazującą na datę doręczenia Wyroku NSA, (ii) skan koperty, w której Skarżący otrzymał Wyrok NSA oraz (iii) wydruk z systemu Poczty Polskiej stanowią załącznikiem nr 4 do Skargi Kasacyjnej).

Uzasadnienie Skargi Konstytucyjnej

I. Stan faktyczny sprawy

I.1. W Wyroku WSA, WSA po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **grudnia 2015 r.** sprawy ze skargi Skarżącego na Decyzję Dyrektora Izby Celnej:

- 1) uchylił zaskarżoną Decyzję Dyrektora Izby Celnej oraz
- 2) zasądził od Dyrektora Izby Celnej na rzecz Skarżącego kwotę zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

I.2. Od Wyroku WSA, Dyrektor Izby Celnej złożył skargę kasacyjną do NSA.

I.3. NSA po rozpoznaniu w dniu **maja 2018 r.** skargi kasacyjnej Dyrektora Izby Celnej od Wyroku WSA:

- 1) uchylił Wyrok WSA i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania WSA;
- 2) zasądził od Skarżącego na rzecz Dyrektora Izby Administracji Skarbowej - na podstawie art. 203 pkt 2) PPSA - kwotę zł tytułem kosztów postępowania kasacyjnego (na tę kwotę składa się kwota zł (wpis od skargi kasacyjnej) oraz kwota zł (wynagrodzenie pełnomocnika organu administracji)).

Wyrokiem NSA, NSA zasądził od Skarżącego na rzecz Dyrektora Izby Administracji Skarbowej na podstawie art. 203 pkt 2) PPSA - kwotę zł tytułem kosztów postępowania kasacyjnego (na tę kwotę składa się kwota zł (wpis od skargi kasacyjnej) oraz kwota zł (wynagrodzenie pełnomocnika organu administracji), pomimo tego, iż:

- 1) przyczyną uchylenia Wyroku WSA było wyłącznie bezpośrednie działanie WSA (błąd WSA polegał na wydaniu wadliwego, tj. niezgodnego z prawem wyroku w sprawie ze skargi Skarżącego, a która to wadliwość została skorygowana przez NSA w Wyroku NSA), a zatem przyczyną uchylenia Wyroku WSA nie było jakiegokolwiek (w tym bezpośrednie) działanie Skarżącego, a

- 2) Skarżący nie składał skargi kasacyjnej do NSA od Wyroku WSA (a zatem nie wszczywał postępowania przed NSA).

II. Uzasadnienie niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów

II.1. Regulacje Konstytucji i PPSA

II.1.1. Sądy administracyjne dokonują kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (legalności), (art. 1 PUSA)¹¹. Kontrola sądu administracyjnego I instancji ogranicza się zatem do zbadania czy organy administracji (organy podatkowe) w toku rozpoznawanej sprawy nie naruszyły prawa w sposób przewidziany w art. 145 PPSA¹². Dodać należy, że zgodnie z art. 134 § 1 PPSA, sąd administracyjny I instancji rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

II.1.2. Jak Skarżący wskazał powyżej, istota problemu w tej sprawie dotyczy tego od kogo w sprawach administracyjnych (szeroko rozumianych sporów obywatela z organami państwa zmierzających do sądowej kontroli legalności działania administracji), tj. czy od skarżącego w I instancji (obywatela / podatnika), czy od sądu administracyjnego I instancji, należy się zwrot - na rzecz organu administracji - kosztów postępowania kasacyjnego zasądzonych przez sąd administracyjny II instancji (kosztów wpisu, w tym wpisu stosunkowego, a także kosztów zastępstwa procesowego) w razie wadliwego (niezgodnego z prawem) rozstrzygnięcia sprawy przez sąd administracyjny I instancji, które to rozstrzygnięcie jest następnie usuwane z obrotu prawnego przez sąd administracyjny II instancji

¹¹ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r. Poz. 2188 ze zm.), („PUSA”).

¹² Zgodnie z art. 145 PPSA

„§ 1. Sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie:

- 1) uchyla decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi:
 - a) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy,
 - b) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego,
 - c) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy;
- 2) stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego lub w innych przepisach;
- 3) stwierdza wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w innych przepisach.

§ 2. W sprawach skarg na decyzje i postanowienia wydane w innym postępowaniu, niż uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego i w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, przepisy [art. 145] § 1 [PPSA] stosuje się z uwzględnieniem przepisów regulujących postępowanie, w którym wydano zaskarżoną decyzję lub postanowienie. § 3. W przypadku, o którym mowa w [art. 145] § 1 pkt 1 i 2 [PPSA], sąd stwierdzając podstawę do umorzenia postępowania administracyjnego, umarza jednocześnie to postępowanie.”

II.1.3. Konstytucja nie określa w żadnym miejscu, iż w sprawach administracyjnych (szeroko rozumianych sporów obywatela z organami państwa), od skarg do sądu administracyjnego - wszczynających postępowanie przed sądem administracyjnym zmierzające do kontroli legalności działania administracji konieczne jest uiszczenie wpisu (a tym bardziej wpisu stosunkowego). Art. 231 PPSA stanowi natomiast, iż podmiot składający skargę ponosi koszt wpisu (w niektórych sytuacjach - wpis od skargi do sądu administracyjnego jest ustalany jako wpis stosunkowy). Obecnie górna granica wpisu stosunkowego od skargi do WSA to 100.000,00 zł, a od skargi kasacyjnej do NSA - to 50.000,00 zł, a wpis stały jest ustalany w granicach między 100,00 zł a 10.000,00 zł).

W ocenie Skarżącego, narusza Konstytucję ustalenie wpisu od skargi do sądu administracyjnego jako wpisu stosunkowego (być może narusza również ustalenie wpisu od skargi jako wpisu stałego, szczególnie ustalonego w kwocie wyższej niż rozsądna kwota symboliczna, np. kwota 500,00 zł wpisu od jednej skargi). Konstytucja nie stanowi bowiem w żadnym miejscu, iż prawo do sądu w sprawach administracyjnych jest uzależnione od dokonania wpisu (nie zmienia tego istniejący system tzw. prawa ubogich w postaci zwolnienia od wpisu, działający na zasadzie swobodnego uznania). Nie można również automatycznie przenosić na grunt sądownictwa administracyjnego zasad (np. co do wpisu czy zwrotu kosztów na rzecz strony wygrywającej proces) obowiązujących w sądownictwie powszechnym. Skarga do sądu w sprawach administracyjnych jest bowiem zupełnie innym (odrębnym) środkiem procesowym od skargi (pozwu) do sądu powszechnego. Kwestia ta (w tym kwestia wpisu od skargi w sprawach administracyjnych) nie jest jednak istotą Skargi Konstytucyjnej.

II.1.4. W kwestii zwrotu kosztów na rzecz organu administracji od skarżącego, art. 200¹³ PPSA stanowi natomiast, iż - co do zasady - w postępowaniu przed sądem administracyjnym I instancji nie ma możliwości zasądzenia zwrotu kosztów postępowania od skarżącego na rzecz organu administracji, nawet gdy skarżący przegra przed sądem administracyjnym I instancji (wyjątkiem jest art. 208 PPSA). W ocenie Skarżącego, rozwiązanie takie jest prawidłowe, gdyż w pełni realizuje konstytucyjne prawo skarżącego do sądu administracyjnego, które to prawo jest wyrażone w Konstytucji¹⁴.

II.1.5. Obowiązek zwrotu **niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego**¹⁵ przez skarżącego na rzecz organu administracji powstaje natomiast w razie uchylecia wyroku sądu admi-

¹³ Art. 200 PPSA „*W razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw.*”

¹⁴ Zgodnie z art. 45 Konstytucji „*1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. 2. Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie.*”

¹⁵ Art. 205 PPSA stanowi, iż:

nistracyjnego I instancji przez sąd administracyjny II instancji - gdy skargę kasacyjną wnie-
sienie organ administracji (art. 203 pkt 2) PPSA).

Art. 203 pkt 2) PPSA stanowi, iż „**Stronie**, która wniosła skargę kasacyjną, **należy się zwrot poniesionych przez nią niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego: (...) 2) od skarżącego - jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej został uchylony wyrok sądu pierwszej instancji uwzględniający skargę.**”

Przez użycie słów ‘**stronie (...) należy się zwrot**’ PPSA stanowi, iż sąd administracyjny II instancji nie ma możliwości nie zasądzenia (odstąpienia od zasądzenia) od skarżącego na rzecz organu administracji zwrotu niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej organu administracji. W ocenie Skarżącego, PPSA nie reguluje zatem w sposób zgodny z Konstytucją obowiązku zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego na rzecz organu administracji przez stronę, która nie zawiniła (nie przyczyniła się) do ich powstania (w tym nie kwestionowała rozstrzygnięcia sądu administracyjnego I instancji).

II.2. Prawo własności i jego ograniczenia

W ocenie Skarżącego, art. 203 pkt 2) PPSA narusza:

- 1) art. 64 ust. 1 Konstytucji „*Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia*”;
- 2) art. 64 ust. 3 Konstytucji „*Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności*”.

Zapłata przez Skarżącego kwoty zasądzonej Wyrokiem NSA na zasadzie art. 203 pkt 2) PPSA stanowi niewątpliwie uszczuplenie jego majątku, a sam przepis jest niezgodny z Konstytucją.

W ocenie Skarżącego bowiem, bezsprzecznie zgodny z Konstytucją jest model, w którym - poza wpisem od skargi - skarżący nie ponosi w ogóle innych kosztów postępowania sądowno-administracyjnego (ani przed sądem administracyjnym I instancji ani przed sądem admini-

„§ 1. Do **niezbędnych kosztów postępowania** prowadzonego przez stronę osobiście lub przez pełnomocnika, który nie jest adwokatem lub radcą prawnym, zalicza się poniesione przez stronę koszty sądowe, koszty przejazdów do sądu strony lub pełnomocnika oraz równowartość zarobku lub dochodu utraconego wskutek stawiennictwa w sądzie.

§ 2. Do **niezbędnych kosztów postępowania strony reprezentowanej przez adwokata lub radcę prawnego** zalicza się ich wynagrodzenie, jednak nie wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach i wydatki jednego adwokata lub radcy prawnego, koszty sądowe oraz koszty nakazanego przez sąd osobistego stawiennictwa strony.

§ 3. Przysługujące stronie należności z tytułu kosztów przejazdów oraz utraconego zarobku lub dochodu ustala się i wypłaca według zasad określonych w przepisach działu 2 tytułu III ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 623 oraz z 2017 r. poz. 85).

§ 4. Przepisy [art. 205] § 2 i 3 [PPSA] stosuje się odpowiednio do strony reprezentowanej przez doradcę podatkowego lub rzeczownika patentowego.”

stracyjnym II instancji). Brak jest bowiem w Konstytucji odmienniej regulacji w tym zakresie (dla porównania odmiennie konstytucyjne uregulowanie w zakresie prawa do opieki medycznej i prawa do nauki)¹⁶, a prawo do sądu jawi się jako prawo konstytucyjne obywatela (które - w braku odmienniej regulacji konstytucyjnej analogicznej np. do art. 70 ust. 2 zdanie drugie¹⁷ Konstytucji - jest finansowane dla wszystkich obywateli w całości z budżetu, a ten powstaje z podatków). W ocenie Skarżącego, wniosek taki wynika z art. 78 Konstytucji „*Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.*”

Być może też zgodny z Konstytucją jest model, w którym - poza wpisem od skargi - skarżący: (1) nie ponosi innych kosztów postępowania sądownoadministracyjnego przed sądem administracyjnym I instancji (tak jak było gdy sądownictwo administracyjne było jednoinstancyjne), ale (2) ponosi wyłącznie koszty postępowania sądownoadministracyjnego przez sądem administracyjnym II instancji - w razie złożenia przez niego skargi kasacyjnej, która jest następnie oddalona (jako konieczność zapłaty kosztów postępowania przed sądem administracyjnym II instancji, które potwierdza prawidłowość (zgodność z prawem) stanowiska sądu administracyjnego I instancji).

W ocenie Skarżącego, rażąco jednak niezgodny z Konstytucją jest przyjęty obecnie w PPSA model, w którym - poza wpisem od skargi - skarżący: (1) nie ponosi innych kosztów postępowania sądownoadministracyjnego przed sądem administracyjnym I instancji, ale (2) ponosi koszty postępowania sądownoadministracyjnego przez sądem administracyjnym II instancji - w razie złożenia skargi kasacyjnej przez organ administracji.

W sytuacji, gdy sąd administracyjny I instancji jest w pełni niezależny od skarżącego, a także nie jest związany zarzutami skargi złożonej przez skarżącego (co wynika wprost z art. 134 § 1 PPSA), to w razie wadliwego (niezgodnego z prawem) rozstrzygnięcia dokonanego przez ten sąd (a zatem wadliwie wykonanej kontroli legalności rozstrzygnięcia administracyjnego przez ten sąd), obowiązek zwrotu kosztu postępowania kasacyjnego od skarżącego na rzecz organu administracji ma w efekcie charakter represyjny i wywiera tzw. efekt mrozący (może powodować zaniechanie korzystania przez obywateli / podatników z drogi sądowej dla kontroli legalności działań administracji¹⁸). Koszty postępowania przed sądem administracyjnym II

¹⁶ Art. 70 Konstytucji „1. Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa. 2. Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością.”

Art. 68 Konstytucji „2. Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa.”

¹⁷ Art. 70 ust. 2 Konstytucji „Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością.”

¹⁸ Tym bardziej, iż NSA ma możliwość wydania tzw. wyroku reformatoryjnego - art. 188 PPSA „Naczelny Sąd Administracyjny w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej, uchylając zaskarżone orzeczenie, rozpoznaje skargę, jeżeli uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona.”

instancji związane z wadliwym (niezgodnym z prawem) działaniem organu państwa (tj. sądu administracyjnego I instancji) w żaden sposób nie mogą obciążać skarżącego przed sądem administracyjnym I instancji. Obowiązek zwrotu kosztów postępowania na rzecz strony przeciwnej należy bowiem bezpośrednio i ściśle powiązać z zasadą zawinienia / przyczynienia się do prowadzenia postępowania w danej instancji.

Nota bene, art. 205 § 2 PPSA stanowiący, iż do **niezbędnych kosztów postępowania strony reprezentowanej przez adwokata lub radcę prawnego** zalicza się m.in. ich wynagrodzenie, jednak nie wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach i wydatki jednego adwokata lub radcy prawnego, budzi również wątpliwości pod kątem tego, iż **adwokat lub radca prawny** organu administracji (będący przecież pracownikiem organu administracji) otrzymuje zawsze miesięczne wynagrodzenie od organu administracji (finansowane przecież z budżetu, a ten powstaje z podatków, tj. z budżetu Państwa) - niezależnie od tego czy w danym miesiącu reprezentuje organ administracji w sądzie (w tym w sądzie administracyjnym) czy nie (należy to do jego obowiązków pracowniczych), a także ile razy w danym miesiącu reprezentuje ten organ administracji w sądzie (w tym w sądzie administracyjnym). Oczywiste jest, iż udział przez tego pracownika organu administracji w rozprawie jest wykonaniem przez niego normalnych obowiązków pracowniczych.

II.3. Zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada proporcjonalności

W ocenie Skarżącego, art. 203 pkt 2) PPSA narusza również art. 2 Konstytucji „*Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*”, a także art. 31 ust. 3 Konstytucji „*Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.*”

Z artykułu 2 Konstytucji dekodowana jest m.in. zasada sprawiedliwości społecznej, zasada ochrony zaufania obywatela do państwa oraz stanowionego przez nie prawa, zasada proporcjonalności, czy zasada bezpieczeństwa prawnego (pewności prawa), a z artykułu 31 ust. 3 Konstytucji - zasada proporcjonalności.

W ocenie Skarżącego, bezsprzecznie zgodny z Konstytucją jest tylko model, w którym - poza wpisem od skargi - skarżący nie ponosi w ogóle innych kosztów postępowania sądowniczo-administracyjnego (ani przed sądem administracyjnym I instancji ani przed sądem administracyjnym II instancji); brak jest bowiem w Konstytucji odmiennej regulacji w tym zakresie¹⁹, a prawo do sądu jawi się jako prawo konstytucyjne obywatela (które - w braku odmiennej

¹⁹ Art. 70 Konstytucji „*1. Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa. 2. Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością.*”



KANCELARIA RADCY PRAWNEGO
BOGUSŁAW WOLNIEWICZ

regulacji konstytucyjnej - jest finansowane w całości z budżetu, a ten powstaje z podatków). W ocenie Skarżącego, wnioski takie wynikają z art. 78 Konstytucji „*Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.*”

Skarżący nie wyklucza, iż zgodny z Konstytucją jest również model (częściowo przyjęty w PPSA), w którym - poza wpisem od skargi - skarżący: (1) nie ponosi innych kosztów postępowania sadowoadministracyjnego przed sądem administracyjnym I instancji (tak jak było gdy sądownictwo administracyjne było jednoinstancyjne), ale (2) ponosi wyłącznie koszty postępowania sadowoadministracyjnego przed sądem administracyjnym II instancji - w razie złożenia przez niego skargi kasacyjnej, która jest oddalona (jako konieczność zapłaty kosztów postępowania przed sądem administracyjnym II instancji, które potwierdza jako prawidłowe stanowisko sądu administracyjnego I instancji).

W ocenie Skarżącego, rażąco jednak niezgodny z Konstytucją jest przyjęty obecnie w PPSA model, w którym - poza wpisem od skargi - skarżący: (1) nie ponosi innych kosztów postępowania sadowoadministracyjnego przed sądem administracyjnym I instancji, **ale (2)** ponosi koszty postępowania sadowoadministracyjnego przed sądem administracyjnym II instancji - w razie złożenia skargi kasacyjnej przez organ administracji.

Narusza zasadę sprawiedliwości społecznej sytuacja, w której skarżący (obywatel / podatnik) płaci za błąd sądu administracyjnego I instancji (niezawiniony przez skarżącego), który to sąd administracyjny jest przecież w pełni niezależny od skarżącego, a także nie jest związany zarzutami skargi złożonej przez skarżącego. Wskazuje na to też PPSA - jeżeli skarżący wygra w sądzie administracyjnym I instancji (bo organ administracji naruszył prawo, który to błąd stwierdził sąd), to skarżący ma zasądzone koszty od organu administracji (art. 200 PPSA).

Zasada proporcjonalności wymaga spełnienia określonych przesłanek, aby naruszenie prawa własności mogło być uznane za konstytucyjne:

- 1) wkroczenie musi być „niezbędne” („konieczne”) dla osiągnięcia wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji celów, które jedynie są władne uzasadnić naruszenie praw i wolności jednostki;
- 2) wkroczenie musi być środkiem najmniej dotkliwym dla osoby, której wolność lub prawo doznaje ograniczenia.

Zasada proporcjonalności wiąże ustawodawcę nie tylko wtedy, gdy ustanawia on ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności lub praw, ale i wtedy, gdy nakłada obowiązki na obywateli lub na inne podmioty znajdujące się pod jego władzą.



KANCELARIA RADCY PRAWNEGO
BOGUSŁAW WOLNIEWICZ

Radca prawny jest pracownikiem organu administracji i jest opłacany z budżetu państwa²⁰, który jest w znacznej części tworzony z podatków.

Nota bene, art. 205 § 2 PPSA stanowiący, iż do **niezbędnych kosztów postępowania strony reprezentowanej przez adwokata lub radcę prawnego** zalicza się m.in. ich wynagrodzenie, jednak nie wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach i wydatki jednego adwokata lub radcy prawnego, budzi również wątpliwości pod kątem tego, iż **adwokat lub radca prawny** organu administracji (będący przecież pracownikiem organu administracji) otrzymuje zawsze miesięczne wynagrodzenie od organu (finansowane przecież z budżetu państwa, a ten powstaje w znacznej części z podatków) – niezależnie od tego czy w danym miesiącu reprezentuje organ administracji w sądzie (w tym w sądzie administracyjnym) czy nie (należy to do jego obowiązków pracowniczych), a także ile razy w danym miesiącu reprezentuje ten organ administracji w sądzie. Oczywiście jest, iż udział przez niego w rozprawie przed sądem administracyjnym jest wykonaniem przez niego normalnych obowiązków pracowniczych.

Wobec powyższego, wnoszę i wywodzę jak na wstępie.



BOGUSŁAW WOLNIEWICZ

radca prawny

Załączniki:

- 1) odpis pełnomocnictwa wraz z dowodem zapłaty opłaty skarbowej od pełnomocnictwa;
- 2) odpis Wyroku NSA;
- 3) skan 1 strony Wyroku NSA z prezentatą kancelarii pełnomocnika Skarżącego, koperty, w której Skarżący otrzymał Wyrok NSA i wydruk z systemu Poczty Polskiej;
- 4) odpis Wyroku WSA;
- 5) odpisy skargi konstytucyjnej (5 egzemplarzy).

²⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U z 2018 r. Poz. 807).